

Vom Zündeln in Karatschi

Biedermänner und Brandstifter

International Crisis Group

Von außen betrachtet wird Pakistan seit langem von Gewalt geschüttelt. Die Informationen, die uns erreichen, sagen: Ein normaler ziviler Alltag in einer Stadt wie Karatschi scheint ständig von Anschlägen oder gewalttätigen, teilweise auch hassgesteuerten Übergriffen bedroht. Wir lernten aus vielen Hintergrundberichten, dass diese Gewalt selten einer spontanen Wut entspringt. Viele der Konflikte, so auch die im nachfolgenden Bericht geschilderten, werden systematisch geplant und kaltblütig in Szene gesetzt. Die entsprechenden Nachrichten bringen wir spontan und allein mit der Terroristenszene in Verbindung. Aber es gibt auch andere Akteure. Von den vielfältigen Aspekten der gewaltförmigen Konfliktaustragung in Karatschi handelt der folgende Text; er untersucht die Rolle des Staates und dessen versäumte Möglichkeiten, erneute Gewaltkonflikte zu verhindern oder wenigstens einzudämmen.

Gewalt und alltägliche Unsicherheit bestimmen das Leben in Karatschi, der größten und wohlhabendsten Stadt Pakistans. Sie ist seit langem das Drehkreuz der pakistanischen Wirtschaft. Bis 1959 war Karatschi die Hauptstadt des Landes, heute ist sie Hauptstadt der Provinz Sindh, im Mündungsgebiet des Indus gelegen. Die drastisch gewandelte demographische Struktur der Stadtbevölkerung ist die Wurzel vieler Gewaltpunkte und bestimmt bis heute die Dynamik. Auch wenn sie schon 70 Jahre zurückliegt: Die Trennung von Indien und Pakistan 1947 setzte den Zustrom von Millionen von *Mohajir*-Angehörigen (Urdu-sprechende Migrant(inn)en aus Indien) nach Karatschi in Gang. Die große Zahl der *Mohajir*-Flüchtlinge ließ sich dort nieder und bewirkte, dass die demographische Stadtstruktur zu Lasten der Sindhi-Bevölkerung kippte: Die Sindhi glitten in eine Minderheitenposition ab. Die *Mohajir*-Mehrheit beeinflusste von da an die muslimische Liga sowie die Regierungsinstitutionen, woraus Ressentiments zwischen beiden Volksgruppen entstanden. Umgekehrt protegierte die spätere Politik der *Pakistan Peoples Party* (PPP) von Zulfikar Ali Bhutto die

unterrepräsentierten Sindhi mit Quoten im Bereich staatlicher Arbeitsplätze. Dies wiederum fanden die Führungspersonen bei den *Mohajir* unangebracht.

Die Folgen demographischer Verschiebungen

Seit den 1970er Jahren führte dieser Interessenskonflikt immer wieder zu gewalttätigen Zusammenstößen, die auch die Provinz- und nationale Politik destabilisierten. In Gestalt des *Muttahida-Qaumi-Movement* (MQM; Vereinigte Volksbewegung) einerseits, die sich auf die *Mohajir* stützt, und der Sindhi-dominierten PPP andererseits standen und stehen sich zwei Regierungsmodelle für Stadt und Provinz gegenüber, die diametral entgegengesetzt sind. Die PPP steht für eine zentralisierte Politik und Verwaltung, die Vereinigte Volksbewegung MQM befürwortet einen dezentralen Ansatz. Beide haben ihr Regierungshandeln jeweils durch Parteigänger organisiert und damit selbst kleinste Verwaltungseinheiten politisiert, während sie für weite Teile der Bevölkerung beim Zugang zur Gesundheitsversorgung, zu Wasser und zu erschwinglichen Transportmitteln oder preisgünstigen und

gleichwohl ansprechenden Wohnungen nichts Überzeugendes zuwege brachten. Inzwischen siedeln weitere Sprachgruppen in der Stadt: die ländlichen Bewohner/-innen der Provinz Sindh, Paschtunen und *Seraiki*-sprechende Zugewanderte aus dem Süden des Punjab. In den letzten Jahren kamen Flüchtlinge und Migrant(inn)en aus ganz Südasien hinzu. Die Angehörigen der Sindhi machen 2017 weniger als 10 Prozent der Bevölkerung Karatschis aus.

Im Bereich der Wirtschaft wuchs die Beschäftigung im informellen Sektor stetig, grundlegende Dienstleistungen wurden privatisiert. Insbesondere Jugendliche haben heute große Schwierigkeiten, Beschäftigungsmöglichkeiten im formellen Sektor zu finden und werden deshalb leicht zur Beute krimineller Banden und dschihadistischer Extremisten. Ein Heer von Zwischenhändlern und Mafia-Banden verstand es, die parteipolitischen Zwistigkeiten auf der Ebene der Stadtregierung zu nutzen, um Kasse zu machen. Obwohl Karatschi seit langem der Motor der pakistanischen Wirtschaft ist, haben die politischen Verantwortlichen bisher keine moderne Verwaltungsstruktur für die

Metropole entwickelt, die dieser Entwicklung entsprochen hätte.

Gewalt in der Maske zivilgesellschaftlicher Initiativen

Dienstleistungen werden entlang ethno-politischer Zuordnungen in Auftrag gegeben und erbracht. Dschihadistische Gruppen treten als Anbieter von Sozial- und Wohlfahrtsprogrammen auf. Einige der landesweit als höchst gefährlich geltenden, terroristischen Gruppen sind in Karatschi im Gewand von Ausbildungsstätten und zivilgesellschaftlichen Wohltätigkeitsorganisationen geradezu legal aktiv, beispielsweise die paschtunisch dominierte *Tehreek-e-Taliban Pakistan* (TTP, Taliban-Bewegung Pakistans), die gegen Indien gerichtete *Lashkar-e-Tayyaba* (Armee der Reinen), die *Jamaat-ud-Dawa* (Gemeinde der Da'wa Pakistan) und die für die Abspaltung Kaschmirs eintretende *Jaish-e-Mohammed* (Mudschahedin von Pakistan).

Auch normale Kriminalität ist dieser Stadt – wie jeder anderen Stadt dieser Größe – nie fremd gewesen. Aufgrund der skizzierten Bedingungen wurde die administrative und ordnungspolitische Entwicklung von Karatschi jahrzehntelang sträflich vernachlässigt. Unterschiedlichste Interessen flossen ungefiltert zusammen und trugen zu einem explosiven Gemisch bei, das sich aus unkontrolliertem Waffen- und Drogenhandel sowie der daraus folgenden Geldwäsche speist. Dass es nicht nur legitim sondern dringend notwendig ist, dieses explosive Gemenge zu entschärfen, liegt auf der Hand. Ob der Einsatz paramilitärischer Sicherheitsorgane dagegen ein geeignetes und wirksames Mittel ist, muss allerdings bezweifelt werden.

Willkürliche Repression als Mittel der Wahl ?

Im September 2013 eskalierten die ethno-politischen Spannungen durch sektiererische Gewalt und kriminelle Bandenkriege. Die Bundes- und Landesregierung ermächtigten die Si-

cherheitsorgane zum Einsatz spezieller Polizeikräfte, mit anderen Worten, paramilitärisch organisierte *Rangers* einzusetzen. Diese konnten ohne Vorwarnung von ihrem Waffen Gebrauch machen, tödliche Schüsse ohne Furcht vor Strafverfolgung abgeben und Verdächtige bis zu 90 Tage ohne Anklageerhebung festsetzen. Die Aussicht auf Straffreiheit trug dazu bei, dass die Strafverfolgung durch die *Rangers* gegen alle gängigen Normen von Recht und Gesetz unbeachtet lassen konnte: außergerichtliche Tötungen, Folter und das Verschwindenlassen prägten das Vorgehen der *Rangers*.

Wie so oft, hatten die Einsätze der *Rangers* in nicht unerheblichem Maße auch Dissidenten und zivilgesellschaftliche Initiativen im Visier. Es blieb schließlich nicht aus, dass die *Rangers* mit ihren unbremsten Befugnissen auch für parteipolitische Zwiste instrumentalisiert wurden. Herausgekommen ist ein geradezu wahlloses und unkalkulierbares Vorgehen der Sicherheitsorgane. Anstatt Kriminalität, politische Militanz und den Extremismus der Dschihadisten in Karatschi zu bekämpfen, vergrößerte das Vorgehen der *Rangers* die ethnisch-politischen Spannungen sowie die Anzahl der gewaltsam ausgetragenen Konflikte. Der Extremismus wurde nicht nur nicht eingedämmt, sondern konnte sich durch das Versagen der staatlichen Organe sogar noch weiter entfalten.

Aussicht auf zivile Streitschlichtung?

Die Spannungen eskalieren weiter, die politischen Institutionen und sicherheitspolitischen Instrumente der Stadt versagen. Pakistans wichtigstes Wirtschaftszentrum droht, in den aufgezeigten Konflikten zu versinken. Macht es unter den erwähnten Umständen Sinn, an die Verantwortung der PPP- und MQM-Führungskräfte zu appellieren? Zumindest von der Notwendigkeit einer auf Effizienz bedachten Stadtverwaltung mögen sich einzelne gewinnen lassen, der zivilen Autorität unter Einchluss der operativen Autonomie der

Polizei wieder den Vorrang einzuräumen, um grundlegende Güter, Dienstleistungen und Sicherheit gewährleisten zu können. Dies wird nicht allein durch administrative Vorgaben gelingen können. Die jahrzehntelange Verfemung der jeweils anderen Bevölkerungsgruppe hat dort Spuren hinterlassen und Erwartungen an das Handeln der Führungskräfte der eigenen Ethnie verfestigt. Die Beifallskundgebungen aus der Bevölkerung anlässlich des Mordes am damaligen Minderheiten-Minister Shahbaz Bhatti im Jahre 2011 lassen keine Illusionen über zivile Konfliktlösungen zu.

Ausblick

Ein Anstoß wird wohl nicht zuletzt von der Führung des Staates kommen müssen, um grundlegenden Spielregeln des gegenseitigen Respekts wieder Geltung zu verschaffen. Eine gewisse Hoffnung kann in die Justiz gesetzt werden, denn sie arbeitet zumindest auf der Ebene von Berufungsgerichten häufig professionell und entscheidet sachbezogen. Aber auch die Reputation des Staates Pakistan im internationalen Kontext ist von großer Bedeutung. Im April 2017 beginnen die Beratungen über die Mandatsverlängerung für die *Rangers*. Die Regierung von Premierminister Nawaz Sharif sollte erkennen, dass es im gesamtstaatlichen Interesse liegt, auf die zivile Autorität zu setzen und den Weg des fragilen, demokratischen Übergangs fortzusetzen.

*Aus dem Englischen übersetzt
von Theodor Rathgeber*

Zu den Autoren

Die *International Crisis Group*¹ ist eine unabhängige, gemeinnützige Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Brüssel, die sich mit der Analyse und Politikberatung zu besonders schweren Gewaltkonflikten beschäftigt.

Endnote

¹ Dem Text liegt der umfangreichere Bericht Pakistan: Stoking the Fire in Karachi zugrunde, Asia Report 284 vom 15. Februar 2017; abrufbar via <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/pakistan/284-pakistan-stoking-fire-karachi>.